



DIRECȚIA GENERALĂ POLITICI INTERNE
DEPARTAMENTUL POLITICI B: POLITICI STRUCTURALE ȘI DE
COEZIUNE

DEZVOLTARE REGIONALĂ

O analiză a valorii adăugate
a finanțării structurale europene

STUDIU

Acest document a fost solicitat de Comisia pentru dezvoltare regională a Parlamentului European.

AUTORI

Centrul de Studii Industriale (Italia): Julie Pellegrin, Davide Sartori, Alessandro Valenza

Universitatea Metropolitană din Leeds - Secția de afaceri regionale europene și dezvoltare economică - ERBEDI (Marea Britanie): Stratis Koutsoukos, prof. John Shutt

Persoane care au contribuit la studiul de caz: Catherine Brooks (UK-IE), J. Andres Faina (ES), Margareta Holmstedt (SE), Stratis Koutsoukos (SE-UK), Martin Pelucha (CZ), Alessandro Valenza (IT-FR) și Marcin Zawicki (PL).

ADMINISTRATOR RESPONSABIL

Dna Ivana KATSAROVA

Departamentul Politici: Politici Structurale și de Coeziune

Parlamentul European

B-1047 Bruxelles

E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VERSIUNI LINGVISTICE

Original: EN

Traduceri: DE, FR

DESPRE REDACTOR

Pentru a contacta Departamentul de politici sau pentru a vă înscrie la buletinul informativ lunar vă rugăm contactați: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscris finalizat în luna iunie 2009.

Bruxelles, © Parlamentul European, 2009.

Acest document este disponibil pe internet la adresa:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLAUZĂ DE EXONERARE DE RĂSPUNDERE

Opiniile exprimate în acest document reprezintă responsabilitatea unică a autorului și nu sunt neapărat poziția oficială a Parlamentului European.

Reproducerea și traducerea în scopuri necomerciale sunt autorizate, cu condiția să se indice sursa, să se notifice în prealabil editorul și să i se trimită un exemplar.



DIRECȚIA GENERALĂ POLITICI INTERNE
DEPARTAMENTUL POLITICI B: POLITICI STRUCTURALE ȘI DE
COEZIUNE

DEZVOLTARE REGIONALĂ

O analiză a valorii adăugate
a finanțării structurale europene

STUDIU

Rezumat

Prezentul studiu oferă o analiză critică și detaliată a instrumentelor politicii de coeziune a UE pe parcursul ultimelor două perioade de programare, 2000-2006 și 2007-2013. Prin realizarea a opt studii de caz regionale, la care se adaugă o analiză a surselor secundare, raportul oferă o perspectivă asupra impactului pe care îl au sau îl pot avea programele Fondurilor structurale și explică în mod detaliat aspectele fundamentale legate de valoarea adăugată și durabilitatea economică a politicii de coeziune.

REZUMAT

Context

Politica regională a Uniunii Europene, având drept scop crearea coeziunii economice și sociale, a reprezentat o politică de bază a Comunității Europene timp de peste jumătate de secol. Concepută să reducă disparitățile nivelurilor de dezvoltare dintre regiunile cele mai puțin favorizate și cele mai prospere ale Uniunii Europene, aceasta s-a dezvoltat, ajungând până la nivelul actual de 36% din bugetul UE pentru politicile regionale în 2008 sau 0,38% din venitul național brut (VNB) al Uniunii Europene. Această politică este ferm ancorată în tratatele fondatoare ale Uniunii Europene și a suferit modificări și adaptări constante, evoluând până la forma actuală din perioada de programare 2007-2013. Politica regională a UE s-a confruntat cu provocări suplimentare; întrucât a jucat un rol semnificativ în integrarea noilor state membre și în procesul de extindere a UE, s-a apelat tot mai mult la aceasta în vederea unei Europe mai competitive și mai durabile într-o lume globalizată în continuă schimbare, susținută de Agenda de la Lisabona și Agenda de la Göteborg. În cadrul perioadei actuale de programare, se așteaptă tot mai mult ca politica regională a UE să reacționeze față de schimbările climatice și de mediu și față de problemele actuale ale dezvoltării durabile. Mai recent, s-a apelat la politica de coeziune a UE în cadrul actualei crize financiare pentru a crea un stimul suplimentar și pentru a majora avansul cu un flux suplimentar de numerar de 6,25 miliarde EUR pentru statele membre (Comisia Europeană, 2008d), cu resurse financiare totale de 347 miliarde EUR pentru perioada 2007-2013. Pe de altă parte, implicațiile totale ale recesiunii mondiale asupra politicii de coeziune nu sunt clare, într-o perioadă în care are loc o revizuire suplimentară a cheltuielilor UE privind coeziunea, precum și a priorităților și a resurselor. Din acest motiv, examinarea continuă a politicii de coeziune a UE și a oricărei încercări de a contribui la aceste eforturi este extrem de importantă.

Scop

Scopul studiului de față este să ofere o analiză cuprinzătoare a naturii, rolului și impactului instrumentelor financiare ale politicii de coeziune, și anume Fondurile structurale (denumite în continuare Fonduri structurale) și Fondul de coeziune. În special, studiul se referă la două aspecte importante ale contribuției Fondurilor structurale și de coeziune la dezvoltarea regională, și anume:

- durabilitatea intervențiilor finanțate prin intermediul Fondurilor structurale și de coeziune, și anume viabilitatea unui proiect sau program dincolo de durata intervenției Fondurilor structurale, și
- valoarea adăugată a acestor intervenții, și anume cantitatea, tipul și impactul beneficiilor suplimentare în ceea ce privește avantajele obținute ca urmare a finanțării europene a unui proiect, în plus față de beneficiile planificate inițial, precum și cele obținute din alte surse de finanțare.

Studiul analizează, de asemenea, modul în care intervențiile Fondurilor structurale abordează obstacolele din calea dezvoltării regionale și identifică impactul global pe care l-au avut programele finanțate prin Fondurile structurale. Obiectivul analizei este să ofere o perspectivă comparativă asupra diferitelor instrumente mobilizate și să identifice condițiile în care acestea din urmă par să funcționeze mai bine. În general, scopul studiului de față este de a oferi recomandări concrete privind această politică și orientări specifice pentru factorii de decizie.

Metodologie

Studiul oferă o perspectivă pe termen lung asupra contribuției Fondurilor structurale la dezvoltarea regională. În special, acesta analizează tendințele existente în perioada 2000-2006 pentru a extrage lecții importante pentru perioada de programare actuală și pentru cele viitoare. Nivelul privilegiat de analiză este nivelul regional.

Metodologia utilizată cuprinde o abordare bidimensională:

- în primul rând, studiul examinează programele în funcție de date secundare:
 - un volum vast de evaluări publicate, literatură academică și alte rapoarte politice la nivelul UE privind politica de coeziune a UE;
 - dovezi cantitative legate de cheltuieli în funcție de principalele domenii de investiții;
- în al doilea rând, s-au realizat opt studii de caz regionale în regiuni reprezentând diferite tipuri de traiectorii de dezvoltare regională și diferite obstacole de depășit, pentru a oferi o analiză detaliată și actualizată a principalelor aspecte referitoare la valoarea adăugată și durabilitatea economică a politicii de coeziune a UE.

Studiul se bazează pe premisa că, pentru a acoperi un câmp de investigație atât de vast, trebuie să se facă o serie de alegeri clare privind focalizarea analizei. Acestea sunt:

- perioada de programare 2000-2006 este punctul central al studiilor de caz; cu toate acestea, studiile de caz abordează lecțiile învățate în trecut și modul în care acestea au fost utilizate în actuala perioadă de programare;
- studiile de caz se concentrează asupra Obiectivelor 1 și 2 ale programelor operaționale cofinanțate de FEDR și FSE. Un program INTERREG face obiectul unui caz regional specific;
- analiza descriptivă bazată pe datele secundare abordează celelalte instrumente (Fondul de coeziune, alte inițiative comunitare, ISPA) și în special inițiativele recente JASPERS, JESSICA, JEREMIE, JASMINE, precum și rolul Băncii Europene de Investiții.

Revizuirea surselor secundare disponibile

Literatura în domeniul dezvoltării regionale este vastă și reprezintă evoluția concepției, de la teoriile tradiționale cu privire la creșterea economică și divergențele dintre macro-regiuni la o abordare la nivel micro-economic, care se concentrează asupra organizării firmelor și a rolului tehnologiei și inovației. Mai recent, interesul legat de capitalul social și de mediu a condus la accentuarea rolului sectorului comunitar în regiuni, iar problemele incluziunii sociale și ale dezvoltării durabile au devenit fundamentale. Influențată de aceste teorii diferite, politica de coeziune a UE a ajuns să se concentreze asupra următoarelor aspecte: conceptele teoretice și implicațiile „noului regionalism”; flexibilitatea, inovația și creativitatea în calitate de factori de stimulare a creșterii; capacitatea de învățare; adaptarea la noile teorii ale dezvoltării regionale privind mediul și capitalul social; legături între teorie și adoptarea politicilor.

Evoluția dezbaterii asupra politicii regionale a UE a fost strâns legată de evoluția practicii evaluării programelor. Cadru de evaluare a crescut tendința de a analiza rezultatele politicii de coeziune și de a investiga procesele de punere în aplicare. Aceasta a condus la o investigație vastă privind impactul Fondurilor structurale și de coeziune asupra evoluției regiunilor. De obicei, analizele se efectuează la nivel macro-economic sau micro-economic. Cu toate acestea, rezultatele nu sunt consecvente de-a lungul studiilor, ceea ce creează scepticism cu privire la eficiența politicilor. De fapt, macro-analizele se bazează pe modele de simulare care produc în general rezultate diferite, întrucât acestea depind foarte mult de ipotezele utilizate. Pentru programele mai mici, se utilizează date de monitorizare și sondaje pentru a evalua efectele asupra ocupării forței de muncă. De asemenea, se aplică o

serie de tehnici ascendente pentru a evalua alte micro-consecințe. Deși aceste tehnici de evaluare sunt un instrument util pentru administratori, deoarece implică participarea directă a părților interesate și analiza studiilor de caz pentru evaluare, rezultatele rămân totuși neconcludente, existând o dificultate structurală în identificarea precisă a efectelor care rezultă numai din intervențiile Fondurilor structurale.

În pofida acestor dificultăți, dovezile privind proiectele cu o evoluție bună și bunele practici în învățarea politicilor și gestionarea programelor au fost recunoscute ca fiind indicatorii bruți ai eficienței politicii de coeziune.

Noile reglementări pentru perioada 2007-2013 au simplificat arhitectura politicii de coeziune, reducând numărul de obiective și instrumente: de la 9 obiective (inclusiv Fondul de coeziune și inițiativele comunitare) și 6 instrumente în perioada 2000-2006 la 3 obiective și 3(+1) instrumente în perioada 2007-2013. Cele trei noi obiective stabilite pentru perioada 2007-2013 includ Obiectivele anterioare 1, 2 și 3 și inițiativele comunitare: aceste trei noi priorități sunt convergența, competitivitatea și ocuparea forței de muncă și cooperarea teritorială europeană. Primele două corespund în general domeniilor de intervenții cuprinse în Obiectivele 1 și 2 din perioada 2000-2006, în timp ce cooperarea teritorială europeană decurge din Inițiativa comunitară anterioară INTERREG. Spre deosebire de perioada anterioară de programare, statutul cooperării teritoriale a fost ridicat la nivelul unui obiectiv separat, care are propriul temei juridic și, prin urmare, o vizibilitate sporită. Aceasta reflectă preocuparea mai mare, menționată mai sus, cu privire la dimensiunea teritorială a politicii de coeziune.

În plus, în vederea susținerii politicii de coeziune pentru perioada 2007-2013, Comisia Europeană a conceput o serie de inițiative de inginerie financiară, JEREMIE, JASPERS, și JESSICA, destinate îmbunătățirii accesului la finanțare și la capital de risc și care cuprind o cooperare consolidată între CE și Banca Europeană de Investiții (BEI). Cea de-a patra inițiativă, JASMINE, a fost lansată în 2008 pentru a consolida dezvoltarea micro-creditului în Europa. Acestea sunt inițiative suplimentare față de instrumentele financiare disponibile pentru IMM-uri în cadrul programelor politicii regionale a UE finanțate de FEDR și FSE și sunt destinate sprijinirii eforturilor de îmbunătățire a calității conceperii proiectelor în UE, oferind capacitatea de asistență tehnică pentru conceptualizarea proiectelor importante pe baza principiilor de bune practici ale planificării financiare și consolidând rezervele pentru dezvoltare financiară puse la dispoziția IMM-urilor.

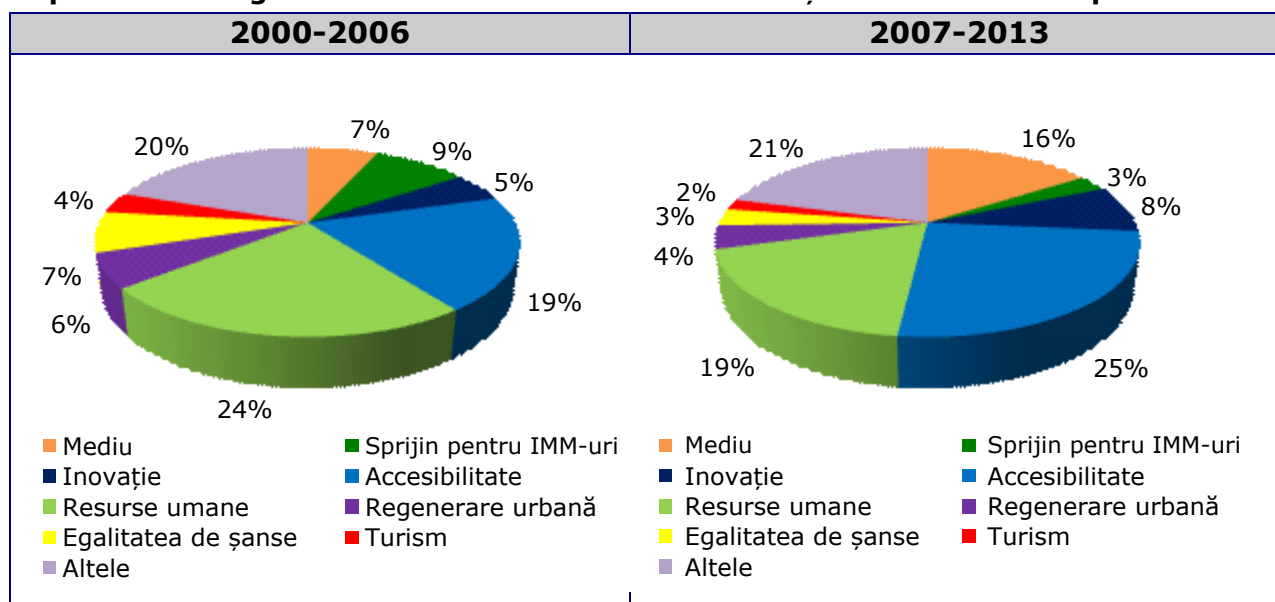
Cei „patru J” reprezintă un angajament pentru o nouă abordare a politicii de coeziune a UE. Pe de o parte, există un efort distinct de a atinge forme mai durabile, mai influente și mai flexibile de asistență financiară și un număr mai ridicat de solicitări; pe de altă parte, se observă tendința de a accentua în mod dinamic capacitatea administrativă a respectivelor administrații ale autorității de gestionare. Transformarea subvențiilor în forme reciclabile de finanțare este o noutate pentru politica UE și reprezintă un pas important către o abordare mai durabilă din punct de vedere economic a asistenței oferite de politica de coeziune a UE. Un alt aspect important este efectul de pârgărie obținut printr-o combinație flexibilă de subvenții și împrumuturi. De asemenea, se așteaptă ca noile inițiative să ofere acces la noi surse de expertiză și capacitate tehnică financiară și managerială.

Există anumite preocupări legate de faptul că noile inițiative financiare sunt la o scară prea mare în privința conceperii proiectelor sau că mecanismele există deja în anumite programe de fonduri structurale, de exemplu susținerea capitalului de risc și a fondurilor de împrumut în regiunile respective ale acestora. Rămân încă multe de făcut pentru a comunica rolul și potențialul noilor inițiative financiare, întrucât în prezent este prea devreme pentru a evalua impactul acestora.

Impactul complet al programelor pentru perioada 2000-2006 nu a fost resimțit în totalitate deoarece cheltuielile nu au fost finalizate încă și, deși programele pentru perioada 2007-2013 sunt în curs de desfășurare, încă nu sunt disponibile evaluările ex post ale programelor pentru 2000-2006 pentru a permite desfășurarea discuțiilor finale privind modificările cheltuielilor și priorităților. În special, componentele evaluării ex post solicitate de DG Regio pentru programul 2000-2006 pe teritoriul UE-27 încep să fie puse la dispoziție, dar acestea se află în cea mai mare parte într-o etapă preliminară a analizei finale; acolo unde este posibil, am făcut trimitere la acest corpus de informații pe măsură ce acestea devin disponibile.

Cu toate acestea, este utilă o analiză statistică a datelor disponibile cu privire la cheltuielile angajate pentru a sublinia unele modificări care diferențiază cele două perioade de programare examinate. Figura de mai jos oferă o ilustrare grafică a rezultatelor obținute pentru UE la nivel global.

Repartizarea bugetului Fondurilor structurale în funcție de domeniul de politică



Sursă: Prelucrarea datelor DG Regio de către autori

Aceste date arată că în cadrul programelor din perioada 2007-2013 prioritățile se modifică, într-adevăr, în favoarea inovației, în conformitate cu recomandările Strategiei de la Lisabona. De asemenea, intensificarea investițiilor în domeniul mediului confirmă conștientizarea provocărilor viitoare cu care se pot confrunta regiunile europene, cum ar fi globalizarea, schimbările climatice, schimbările demografice și siguranța aprovizionării cu energie:

- În ambele perioade de programare s-au alocat resurse considerabile pentru finanțarea investițiilor în domeniul accesibilității; aceasta este prioritatea careia i se alocă cele mai multe fonduri în noua perioadă de programare, circa un sfert din totalul cheltuielilor Fondurilor structurale. Aceasta este în mare parte o consecință a investițiilor extinse făcute de noile state membre în acest domeniu.
- De asemenea, resursele umane joacă un rol vital în cadrul politicii de coeziune și sunt reprezentate în mare parte de intervențiile cofinanțate în cadrul programelor Fondurilor structurale, atrăgând aproximativ 20% din resursele totale.
- Fondurile alocate instrumentelor „tradiționale” de sprijinire a IMM-urilor (investiții în capitalul fizic și servicii de sprijin pentru întreprinderi) au scăzut semnificativ în regiunile

de convergență și competitivitate, în favoarea unei creșteri contrare a formelor inovatoare de sprijin, destinate accentuării dezvoltării tehnologice, a inovației și a spiritului antreprenorial.

- Atenția acordată egalității de șanse între femei și bărbați este abordată acum în mod mai puțin direct; în practică, aceasta este o componentă a aproximativ tuturor intervențiilor legate de resursele umane. Acest lucru a condus la o reducere a fondurilor destinate exclusiv acestei priorități, deși noua abordare și planificare strategică acordă o mare importanță egalității dintre genuri și egalității de șanse pe piața forței de muncă.
- Ajutorul provenit din Fondurile structurale în perioada 2007-2013 se acordă încă în mare parte sub formă de finanțări nerambursabile (90% din cheltuieli).

La nivel conceptual, în anii de tranziție dintre perioadele de programare 2000-2006 și 2007-2013, a avut loc o dezbatere importantă cu privire la problema valorii adăugate a finanțării structurale. Înțelegerea calitativă și cantitativă a valorii adăugate a făcut din ce în ce mai mult obiectul dezbaterilor axate, în special, în afara domeniilor din cadrul Obiectivului 1, acolo unde impactul politicii regionale a UE se măsoară mai greu cu ajutorul rezultatelor intervenției directe. Aceasta a condus la conceptualizarea noului Obiectiv 2 legat de Agenda de la Lisabona și Agenda de la Göteborg, care a sprijinit domenii noi, precum economia cunoașterii, inovația și competitivitatea. S-a produs o modificare a formei și înțelesului valorii adăugate a UE. Acest concept a fost subliniat pentru prima dată în cel de-al doilea raport de coeziune. Un aspect deosebit al argumentului Comisiei a fost că efectele suplimentare sunt legate de o europeanizare a adoptării politicilor asociată nivelului programului cu o planificare strategică multianuală, o implicare extinsă și diversă a părților principale interesate care conduce la noi acorduri de parteneriat, axându-se pe obiective comune, precum și transparență și o abordare mai sistematică și structurată a procedurilor de gestionare a programelor și a caracterului cuprinzător al acestora. Într-o lucrare recentă solicitată de DG Regio pentru evaluarea ex post a programelor din perioada 2000-2006, valoarea adăugată a fost definită ca *„un efect pozitiv al gestionării și implementării politicii de coeziune asupra punerii în aplicare a propriilor politici ale statelor membre în domeniul dezvoltării regionale/economice (sau în unele domenii de politica publică în sens mai larg) care:*

- s-a produs datorită influenței politicii de coeziune și nu s-ar fi produs dacă nu ar fi existat intervenția politicii de coeziune (situația în care nu există politici);
- a constat în schimbări concrete ale modului în care statele membre gestionează și pun în aplicare politicile interne (efecte secundare) și care au îmbunătățit operațiunile propriilor politici ale statelor membre”. (Evaluarea ex post a FEDER în cadrul Obiectivelor 1 și 2, 2000-2006, Pachet de lucru 11, „Sisteme de gestionare și punere în aplicare a politicii de coeziune”; EPRC, 2008a-d).

În termeni operaționali, este de observat că tranziția de la perioada de programare 2000-2006 la cea actuală este caracterizată printr-o abordare mai strategică. Această nouă abordare s-a reflectat în modul în care au fost concepute programele prin intermediul Orientărilor strategice comunitare și al Cadrului de referință strategic național, făcând referire la Agenda de la Lisabona care a prevăzut creșterea finanțării pentru dezvoltarea întreprinderilor, inovație și economia bazată pe cunoaștere.

Date obținute din studiile de caz

Regiunile și programele operaționale ale acestora, care sunt reprezentative pentru diferitele tipuri posibile de intervenții în domeniul Fondurilor structurale și marea diversitate a condițiilor socio-economice care caracterizează regiunile UE au fost identificate printr-un proces de selecție în două etape. În primul rând, cele 252 de regiuni ale UE definite la nivelul NUTS 2 au fost analizate și clasificate în funcție de trăsăturile structurale

caracteristice, precum și potrivit modelelor sau traiectoriilor distincte de dezvoltare regională ale acestora. În al doilea rând, aceste regiuni au fost grupate pe baza următoarelor criterii: tendințele în schimbările demografice, natura rurală/urbană a zonei, evoluția economică regională și tiparele de creștere.

Prin combinarea acestor criterii diferite, au fost selectate următoarele regiuni și programe operaționale aferente care au făcut obiectul unor studii de caz detaliate:

- Umbria (Italia)
- Praga (Republica Cehă)
- Galicia (Spania)
- Yorkshire & the Humber (Regatul Unit al Marii Britanii)
- Southern & Eastern Region (Irlanda)
- Norra-Norland (Suedia)
- Malopolska (Polonia)
- INTERREG IIIA – ALCOTRA (Italia/Franța).

Citirea orizontală a celor opt studii de caz servește la identificarea unor aspecte esențiale legate de valoarea adăugată și durabilitatea economică a instrumentelor financiare ale politicii de coeziune a UE și de condițiile care promovează durabilitatea în mod mai eficient. Tabelul de mai jos (p. 31) oferă o sinteză a principalelor constatări pentru fiecare caz în parte, în funcție de domeniile de investigație.

Strategie

Se poate observa o modificare strategică pronunțată și sistematică a politicii între perioada de planificare anterioară și cea actuală în domeniile examinate ale studiilor de caz:

- A avut loc o modificare aparte a programelor FSE, care s-a axat în principal pe formare profesională și incluziune socială în perioada de programare 2000-2006, punându-se mai mult accentul pe inovație și societatea bazată pe cunoaștere pe parcursul perioadei de programare 2007-2013.
- În mod similar, în cadrul domeniilor Obiectivului 1 s-a observat o modificare a programelor FEDER, de la investiții majore în infrastructura de bază, în special transport și gestionarea apelor, în perioada 2000-2006, unde s-a resimțit necesitatea de a acoperi lacuna specifică a accesibilității infrastructurii, către o serie mai redusă dar esențială de investiții în infrastructură și un accent asupra domeniilor de bază precum inovația și TIC.
- În timp ce în perioada 2000-2006 programele Obiectivului 2 al FEDER au sprijinit în special IMM-urile, în noua perioadă acestea cuprind mai ales obiective ale Agendei de la Lisabona, axându-se pe inovație și mediu. Intervențiile de sprijinire a turismului sunt în cea mai mare parte neglijate pe parcursul noii perioade, chiar în domeniile în care acestea erau importante din punct de vedere strategic în trecut.
- Adoptarea noilor inițiative precum JESSICA, JEREMIE, JASPERS și JASMINE, care reprezintă măsuri inovatoare în noua perioadă de programare, a avut loc lent atât în vechile, cât și în noile state membre. Percepute în mare măsură ca fiind potrivite în special în statele UE-15, noile inițiative necesită foarte multă experiență de programare și o perioadă totală îndelungată până în momentul materializării. Rezultatele însumate la nivelul UE sugerează că cea mai mare parte dintre acestea vor da roade în a doua jumătate a programelor. Există dubii că noile instrumente de inginerie financiară vor putea fi utilizate în noile programe. De exemplu, s-a considerat că proiectele preconizate sunt prea masive și depășesc resursele actuale în ceea ce privește experiența și capacitatea.

Eficiența

Impactul Fondurilor structurale asupra economiilor regionale sau, cu alte cuvinte, eficiența acestora în ceea ce privește atingerea obiectivului principal de reducere a disparităților dintre regiuni, este dificil de măsurat la nivelul unor studii de caz regionale. Datele culese prin studiile de caz ajută mai degrabă la determinarea eficienței strategiilor Fondurilor structurale adoptate pentru a depăși obstacolele specifice în calea dezvoltării regionale. O serie de concluzii specifice studiilor de caz ar putea oferi o contribuție calitativă pentru a completa evaluarea ex post în curs, sponsorizată de DG Regio, a programului 2000-2006.

- Intervențiile Fondurilor structurale au fost eficiente, în special, în eliminarea obstacolelor din calea dezvoltării socio-regionale în regiunile cuprinse în Obiectivul 1. De exemplu, concentrându-se asupra îmbunătățirii accesibilității, programele Obiectivului 1 al FEDER au avut un impact important asupra dinamicii economice regionale. De asemenea, acestea au susținut disciplinele de monitorizare și evaluare, parteneriat, priorități orizontale, planificare bugetară multianuală și control financiar și audit, precum și ameliorarea guvernării. În noile state membre, ele au promovat, de asemenea, reînnoirea administrativă, oferind sprijin actorilor locali prin consolidarea controlului asupra planificării și dezvoltării locale.
- În cadrul programelor Obiectivului 2, intervențiile Fondurilor structurale au avut tendința de a se concentra mai degrabă asupra punctelor forte și a avantajelor decât asupra punctelor slabe. Acestea s-au axat asupra capacității endogene a regiunilor (întreprinderi locale, patrimoniu natural etc). Cu toate acestea, nu există dovezi clare privind impactul programelor Obiectivului 2 al FEDER din punct de vedere cantitativ. Cu toate acestea, se pare că programele Obiectivului 2 au jucat un rol semnificativ în sprijinirea intervențiilor strategice (aprovizionarea cu apă, regenerarea urbană, TIC etc.). Subvențiile destinate IMM-urilor au acoperit un număr mare de beneficiari potențiali și au fost esențiale în stimularea dezvoltării întreprinderilor regionale și a IMM-urilor din regiuni.
- În general, FSE a furnizat resurse pentru a asigura formarea regională de politici și formare profesională și a jucat un rol important în incluziunea socială. S-au înregistrat efecte pozitive ale programelor asupra ocupării forței de muncă și a creării de locuri de muncă, chiar dacă au existat diferențe în ceea ce privește semnificația impactului locurilor de muncă create raportat la dimensiunea piețelor regionale ale muncii.
- Fondurile structurale au jucat un rol semnificativ în introducerea domeniilor principale (orizontale) (mediu și egalitatea de șanse între femei și bărbați). În special prioritatea orizontală de mediu a fost de multe ori pusă în aplicare în mod eficient și a fost văzută ca o ameliorare binevenită comparativ cu politicile naționale și regionale existente. Cu toate acestea, aspectele legate de egalitatea de șanse între femei și bărbați necesită o anumită „șlefuire” în ceea ce privește instrumentele corespunzătoare ale intervențiilor. În unele cazuri, critica priorităților orizontale a subliniat mai degrabă o abordare de tip „aspecte de bifat” decât o introducere orizontală profundă a priorităților.
- Măsurile cu evoluția cea mai bună par a fi cele care au primit un volum foarte important de finanțare - acest lucru pare a fi valabil indiferent de instrument (FEDER vs. FSE), obiectiv (Obiectivul 1 vs. Obiectivul 2), sau țara în care s-a realizat investiția (UE-15 vs. noile state membre).
- În pofida dificultăților care provin din lipsa datelor privind evaluarea finală în această etapă, se pare că intervențiile Fondurilor structurale nu au reușit uneori să reducă disparitățile intra-regionale. Acest lucru se datorează parțial faptului că aceste disparități sunt cauzate de probleme adânc înrădăcinate și complexe, a căror soluționare rapidă este dificilă.

Durabilitatea

Studiile de caz au fost examinate acordându-se o atenție deosebită durabilității economice, cu alte cuvinte viabilității economice a programelor, priorităților și proiectelor sprijinite, dincolo de durata și intervenția continuă a susținerii Fondurilor structurale. Rezultatele studiului de caz par să confirme succesul cheltuielilor stimulate de Obiectivul 1 asupra infrastructurii, în timp ce alte forme de sprijin în cadrul Obiectivelor 1 și 2 au fost în cele mai multe cazuri mai dificil de examinat în ceea ce privește viabilitatea economică:

- Intervențiile FEDER în infrastructură par a fi durabile și oferă cadrul de bază pentru dezvoltare, în special în regiunile Obiectivului 1. Acest lucru se datorează nu doar faptului că aceste investiții în infrastructură sunt relativ permanente, ci și pentru că acestea se dovedesc a fi utile pentru comunități extinse de utilizatori. Pe de altă parte, intervențiile de sprijinire a întreprinderilor indică un nivel mai redus de durabilitate decât celelalte domenii de investiții. Motivele pentru aceasta ar putea fi că structura industrială a acestor regiuni nu este încă bine dezvoltată, iar IMM-urile sunt în continuare prea fragmentate de-a lungul teritoriilor și nu sunt în mare măsură inovatoare.
- Subvențiile FEDER pentru IMM-uri par a fi durabile în special atunci când sunt destinate construirii de rețele între întreprinderi sau cu universități și centre de cercetare. În special în regiunile din cadrul Obiectivului 2, proiectele dezvoltate pe baza unui parteneriat extins par a avea mai multe șanse de a deveni autofinanțabile.
- Intervențiile FSE par să depindă mai mult de sprijinul UE. Aceasta se datorează naturii proiectelor finanțate, a căror rezultate intangibile sunt mai dificil de identificat și evaluat în temeiul criteriului de durabilitate. Totuși, durabilitatea intervențiilor FSE este dificil de stabilit, întrucât acestea au sprijinit resursele umane în afara cadrului educațional obișnuit de bază. În consecință, este mai dificil de stabilit dacă astfel de intervenții vor fi continuate în cadrul schemelor și politicilor naționale în urma sistării ajutorului provenit din Fondurile structurale în zonele în cauză.
- Se poate observa impactul durabil al Fondurilor structurale asupra modului de funcționare al administrațiilor publice. Gestionarii Fondurilor structurale au dobândit noi metodologii și instrumente care ar putea să se răspândească în întreaga administrație și să aibă efecte pe termen lung.

Valoarea adăugată

Un punct de referință al politicii regionale a UE este impactul pozitiv adăugat pe care aceasta pare să îl aibă asupra administrațiilor, părților interesate regionale și a contribuției la domeniul politicii regionale:

- Fondurile structurale au jucat un rol fundamental în punerea în aplicare a intervențiilor care nu s-ar fi realizat numai din fonduri naționale. Acest lucru se aplică în special pentru investițiile pe termen lung și la scară largă, cum ar fi mediul înconjurător și infrastructura de transport în regiunile din cadrul Obiectivului 1 și este valabil în special în noile state membre.
- Un efect calitativ important este apreciabil, îndeosebi în zonele din cadrul Obiectivului 2. Intervenția strategică a promovat de multe ori inovația și a permis experimentarea noilor metodologii sau instrumente de dezvoltare economică regională, care, în majoritatea cazurilor, nu ar fi fost posibile în cadrul politicilor naționale/regionale de bază existente anterior.
- Dacă nu ar fi existat FSE, majoritatea intervențiilor din domeniul formării profesionale și al incluziunii sociale nu ar fi fost puse în aplicare.
- Impactul asupra guvernării dezvoltării regionale este foarte important pe termen lung. Acesta este un efect care poate fi observat în special în noile state membre. În această privință:

- administrațiile regionale și locale și-au sporit capacitatea de gestionare a dezvoltării locale datorită accesibilității resurselor pe o perioadă mai lungă (6 ani programați), făcând posibilă o viziune mai largă, mai coerentă și la scară mai mare (efecte de dezvoltare a capacităților);
- efectele de dezvoltare a capacităților nu au fost resimțite doar în noile state membre, ci și în administrațiile publice regionale eficiente ale UE-15, precum cele ale Regatului Unit al Marii Britanii și Suediei;
- Fondurile structurale au încurajat inovația și efectuarea unor analize comparative a experiențelor din alte țări, în contextul unui cadru legislativ comun. Acest lucru a fost posibil și datorită cooperării teritoriale;
- crearea de rețele a fost stimulată chiar la nivel regional și local. De asemenea, Fondurile structurale au promovat o sensibilizare din ce în ce mai crescută și deținerea controlului asupra dezvoltării locale în rândul diferitor actori implicați, precum actori economici și sociali, universități și administrații ale orașelor și satelor;
- Fondurile structurale au oferit un stimul decisiv în punerea în aplicare a domeniilor principale precum mediul și inovația și, în mai mică măsură, a aspectelor legate de egalitatea de șanse între femei și bărbați.

Sinteza studiilor de caz

OP	STRATEGIE		EFICIENȚĂ		Durabilitate	Valoarea adăugată	Lecții învățate
	2000-2006	2007-2013	2000-2006	2007-2013			
Yorkshire & the Humber (Regatul Unit al Marii Britanii)	<ul style="list-style-type: none"> FEDER – Majoritatea resurselor alocate pentru IMM-uri FSE – Investiții în capitalul uman (gradul de ocupare a forței de muncă și spirit antreprenorial) 	<ul style="list-style-type: none"> Accent asupra celei mai bune evoluții și ingineria financiară 	<ul style="list-style-type: none"> FEDER – un nivel scăzut în ceea ce privește locurile de muncă și creșterea vânzărilor, o evoluție mai bună în ceea ce privește sprijinul financiar pentru IMM-uri FSE – nu se cunoaște încă 	<ul style="list-style-type: none"> O evoluție preconizată bună, în special în sprijinirea întreprinderilor și în inovație (FEDER; numărul de IMM-uri și de locuri de muncă finanțate) și capital uman (FSE); număr de persoane sprijinite prin formare profesională și căutarea unui loc de muncă) Evoluție preconizată bună a bunelor practici în domeniul mediului, egalității și diversității; teme cu aplicabilitate generală care vor fi integrate în priorități 	<ul style="list-style-type: none"> Durabilitatea (în domeniul financiar și cel al mediului) este probabil provocarea cea mai importantă. Programele care abordează aspecte sociale (regenerarea urbană) au avut dificultăți considerabile în ceea ce privește continuarea. Pe de altă parte, sprijinul IMM-urilor, dacă s-a bazat pe împrumuturi, a avut șanse mai mari de a fi autofinanțabil. 	<ul style="list-style-type: none"> În inovație și regenerarea urbană Proiecte TIC finanțate în special de FEDER Temele cu aplicabilitate generală, de exemplu egalitatea de șanse între femei și bărbați și mediul, în aplicare în lipsa Fondurilor structurale Mecanisme precum crearea de rețele și PPP au fost impulsionate considerabil de Fondurile structurale FEDR ajută la crearea unei viziuni de dezvoltare locale și comune 	<ul style="list-style-type: none"> Programul necesită: <ul style="list-style-type: none"> Mai multă concentrare și influență financiară (trecuri de la subvenții la împrumuturi) Mai multe investiții în inovație Simplificare și flexibilitate în gestionarea fondurilor Intensificarea parteneriatului local Durabilitatea reprezintă o problemă O mai mare integrare între FSE și FEDR
	Galicia (Spania)	<ul style="list-style-type: none"> FEDER – Majoritatea resurselor alocate, în primul rând, pentru sistemul de transport și, în al doilea rând, pentru infrastructura de mediu FSE – Majoritatea resurselor alocate pentru dezvoltarea resurselor 	<ul style="list-style-type: none"> FEDER – Accent asupra transportului și infrastructurii de mediu (creșterea resurselor pentru aceasta din urmă), inginerie financiară FSE – Accent asupra îmbunătățirii capitalului uman și a gradului de ocupare a forței 	<ul style="list-style-type: none"> Eficiență bună (atât la nivel financiar cât și fizic) Impactul se reflectă și în indicatorul contextului la nivel macro 	<ul style="list-style-type: none"> Evoluție preconizată bună. Cele mai eficiente domenii: transport și infrastructura de mediu, resurse umane și TIC, cercetare și dezvoltare și inovație. 	<ul style="list-style-type: none"> Grad ridicat de durabilitate (infrastructură și capital uman). Dacă nu ar exista fondurile, s-ar înregistra o scădere a creșterii regionale 	<ul style="list-style-type: none"> Resurse financiare (transport și infrastructură de mediu), parteneriate de dezvoltare locală și capacități de organizare

OP	STRATEGIE		EFICIENȚĂ		Durabilitate	Valoarea adăugată	Lecții învățate
	2000-2006	2007-2013	2000-2006	2007-2013			
	umane, gradul de ocupare a forței de muncă și egalitatea de șanse între femei și bărbați	de muncă					
Malopolska (Polonia)	<ul style="list-style-type: none"> FEDER – majoritatea resurselor alocate pentru modernizarea infrastructurii FSE – Gradul de ocupare a forței de muncă 	<ul style="list-style-type: none"> FEDER – majoritatea resurselor alocate pentru dezvoltarea societății bazate pe cunoaștere și modernizarea infrastructurii FSE – Gradul de ocupare a forței de muncă 	<ul style="list-style-type: none"> Efficiență ridicată pe piața muncii, în infrastructură și mediu 	<ul style="list-style-type: none"> Probabil un impact semnificativ pentru rutele de transport, importante pentru dezvoltarea regiunii 	<ul style="list-style-type: none"> Durabilitate ridicată a proiectelor în domeniile mediului natural, al accesibilității; durabilitate variată a proiectelor în alte domenii 	<ul style="list-style-type: none"> Calitate mai bună a administrației publice Putere sporită a autorităților locale, a organizațiilor publice și a întreprinderilor 	<ul style="list-style-type: none"> Principalul obstacol a fost lipsa experienței relevante în administrație
Alcoira (Franța-Italia)	<ul style="list-style-type: none"> Toate intervențiile sunt destinate cooperării transfrontaliere în domeniul social, economic, cultural și în domeniul mediului 	<ul style="list-style-type: none"> Toate intervențiile sunt destinate cooperării transfrontaliere în domeniul social, economic, cultural și în domeniul mediului 	<ul style="list-style-type: none"> Efecte pozitive în ceea ce privește cooperarea și integrarea părților interesate și a organismelor instituționale, efecte de pârgăhie 	<ul style="list-style-type: none"> Scopul global este îmbunătățirea calității vieții, iar principalele efecte preconizate sunt legate de: mediu și regenerare urbană, turism și cultură și resurse umane 	<ul style="list-style-type: none"> Datorită naturii sale intangibile, este dificilă evaluarea durabilității impactului în ceea ce privește intensificarea colaborării. În orice caz, cooperarea este acum un factor permanent pentru zonele transfrontaliere 	<ul style="list-style-type: none"> Capacitatea de a promova noi parteneriate și investiții în împărtășirea cunoștințelor și în crearea de rețele 	<ul style="list-style-type: none"> Diferențele teritoriale din organizarea juridică/administrativă Firmele mici și mijlocii au început să acționeze mai mult în calitate de parteneri decât în calitate de concurenți

OP	STRATEGIE		EFICIENȚĂ		Durabilitate	Valoarea adăugată	Lecții învățate
	2000-2006	2007-2013	2000-2006	2007-2013			
Umbria (Italia)	<ul style="list-style-type: none"> FEDER – majoritatea resurselor alocate pentru sprijinirea IMM-urilor FSE – formare profesională și incluziune socială 	<ul style="list-style-type: none"> Resurse FEDER alocate pentru mediu (energie și prevenirea riscului) 	<ul style="list-style-type: none"> Principalele realizări: apeduct, construirea unor noi zone industriale, regenerare urbană, guvernanta electronică și societatea informațională, creșterea resurselor turistice prin integrarea abordărilor. Un impact important și asupra creării de locuri de muncă. FSE face legătura între forța de muncă și nevoile pieței muncii 	<ul style="list-style-type: none"> Mai multe legături între mediul universitar și întreprinderi datorită FSE și FEDER 	<ul style="list-style-type: none"> Metodologia de integrare ar putea sprijini parteneriate locale în proiectele în curs de dezvoltare 	<ul style="list-style-type: none"> Mai multă inovație cu ajutorul SPD și calitatea intervenției Mediul și aspectele legate de egalitatea de șanse între femei și bărbați au reprezentat politica principală Capacitatea locală de programare sprijinită de Fondurile structurale 	<ul style="list-style-type: none"> Necesitatea coordonării intervențiilor sprijinite de abordarea integrată
	Praga (Cehia)	<ul style="list-style-type: none"> FEDER - regenerare urbană FSE - formare profesională și incluziune socială 	<ul style="list-style-type: none"> FEDER - transport și sprijin pentru IMM-uri FSE - sprijinirea dezvoltării unei economii bazate pe cunoaștere 	<ul style="list-style-type: none"> Efecte cheie: o consolidare pe termen lung a investiției în infrastructură, creșterea competitivității sectorului privat Ținând cont de problemele specifice din Praga, Fondurile structurale au contribuit în mod semnificativ la integrarea grupurilor specifice care prezentau riscul excluderii sociale 	<ul style="list-style-type: none"> proiecte FEDER foarte durabile; proiectele au o calitate și un standard înalt și pot constitui baza continuării dezvoltării Durabilitatea proiectelor FSE este mai scăzută decât în cazul așa-numitelor proiecte dificile, în special în proiectele sociale care implică lucrul direct cu clienții 	<ul style="list-style-type: none"> Contribuția din partea FEDER contribuie la atingerea obiectivelor stabilite în strategie mult mai rapid decât dacă ar fi existat numai fonduri naționale FSE – intensitate mai ridicată a cooperării între centrele de cercetare publică și sectorul privat 	<ul style="list-style-type: none"> O coordonare mai bună și direcționarea fluxurilor financiare către infrastructura urbană și țintirea problemelor cheie legate de dezvoltarea strategică și îmbunătățirea estimării valorilor-țintă ale indicatorilor de monitorizare

OP	STRATEGIE		EFICIENȚĂ		Durabilitate	Valoarea adăugată	Lecții învățate
	2000-2006	2007-2013	2000-2006	2007-2013			
Norra-Norland (Suedia)	<ul style="list-style-type: none"> FEDER - majoritatea resurselor alocate pentru sprijinirea întreprinderilor și transportului FSE - formare profesională și incluziune socială în zonele rurale 	<ul style="list-style-type: none"> FEDER - Inovație și accesibilitate FSE - Furnizare de competențe și creșterea forței de muncă 	<ul style="list-style-type: none"> Dezvoltarea extinsă a comunicațiilor în bandă largă Îmbunătățiri pentru o serie de aeroporturi regionale, ceea ce a condus la dezvoltarea de noi servicii regulate Cea mai mare parte a cheltuielilor din program este pentru cercetare și dezvoltare 	<ul style="list-style-type: none"> Există o concentrare mai mare a eforturilor, ținte mai clare și o focalizare mai bună Persoanele interviuate au remarcat utilitatea legăturii dintre strategii Fondurilor Structurale și Agenda de la Lisabona 	<ul style="list-style-type: none"> Durabilitatea se obține prin stabilirea unor rețele durabile între autoritățile locale, universități și întreprinderi 	<ul style="list-style-type: none"> Autoritățile regionale au considerat că abordarea UE a strategiilor de dezvoltare a „deschis ochii” Fondurile structurale consolidează competențele de management al proiectelor și o rigoare sporită în gestionarea resurselor publice; dezvoltă rețele locale; stimulează cooperarea 	<ul style="list-style-type: none"> Autoritățile de gestionare a Fondurilor Structurale din întreaga Suedie sunt angajate în prezent să respecte cerința de evaluare continuă a Comisiei Europene
	Southern & Eastern region (Irlanda)	<ul style="list-style-type: none"> FEDER - principalele resurse alocate sunt pentru infrastructură socială și protecția copilului 	<ul style="list-style-type: none"> FEDER - Inovație și economie bazată pe cunoaștere FSE - Investiții în capital uman 	<ul style="list-style-type: none"> Programul a fost excelent în ceea ce privește furnizarea de măsuri din infrastructura de transport și de mediu, în special gestionarea deșeurilor și a apei Măsura privind protecția copilului din cadrul priorității de incluziune socială a fost în special importantă în ceea ce privește impactul asupra politicii sociale din Irlanda; sprijinul pentru IMM-uri a fost, de asemenea, relevant 	<ul style="list-style-type: none"> Mediu și responsabilitate Inovație și economie bazată pe cunoaștere Dezvoltare urbană durabilă Îmbunătățirea competențelor forței de muncă Mobilizarea și participarea grupurilor care nu fac parte din forța de muncă 	<ul style="list-style-type: none"> Întrucât o mare parte a intervenției a fost în domeniul infrastructurii fizice, proiectele au fost durabile pe termen lung 	

Sursă: Rapoarte ale studiilor de caz

Concluzii și recomandări

În ansamblu, raportul de față și concluziile acestuia nu încearcă să ofere o generalizare finală a constatărilor din volumul mare de date examinate, ci să identifice unele trăsături tematice și unele observații calitative care pot fi utile din perspectiva elaborării de politici. Astfel, acest raport reprezintă o contribuție suplimentară la dezbateră care va trebui să fie reevaluată în continuare.

Observații finale

- Fondurile structurale au efecte diferite asupra unor țări și regiuni diferite. Contextul este important. Acest lucru este evident în regiunile din cadrul Obiectivului 1, în special în noile state membre și mai ales în ceea ce privește politicile de integrare (în special aspecte legate de mediu).
- Fondurile structurale joacă un rol important în guvernare și în inovație în regiunile și localitățile din UE-27. În noua perioadă de programare, legăturile cu strategia de la Lisabona au fost consolidate și s-au pus în aplicare noi instrumente financiare inovatoare.
- FSE este cea mai importantă sursă de finanțare a incluziunii sociale și a formării profesionale în regiunile examinate. Acesta este un instrument esențial pentru crearea unei societăți bazate pe cunoaștere și pe incluziune.
- Impactul cel mai important al Fondurilor structurale a fost probabil asupra guvernării regionale.

Lecții învățate

- În regiunile din cadrul Obiectivului 2, lecțiile de bază sunt următoarele:
 - Stabilirea de rețele și integrarea sunt importante în ceea ce privește dezvoltarea locală și reprezintă baza durabilității;
 - În sprijinirea competitivității IMM-urilor, ar putea fi necesară trecerea de la abordarea bazată pe subvenții la una bazată pe împrumuturi. Este necesară continuarea cercetării pentru a determina condițiile în care această afirmație este valabilă;
 - FEDER este foarte important în promovarea proiectelor pilot și a abordărilor inovatoare;
 - Programele din cadrul Obiectivului 2 ar fi trebuit să fie direcționate mai bine către atuurile și avantajele existente pentru a declanșa un ciclu favorabil de dezvoltare endogenă.
- Programele de cooperare transfrontalieră sunt importante, dar trebuie să treacă de la o abordare bazată pe „schimbul de experiență” la una mai operațională. În acest sens, este necesară, de asemenea, o mentalitate nouă cu privire la eligibilitatea cheltuielilor întrucât în prezent dispozițiile legate de eligibilitate nu permit intervenții semnificative în infrastructură.
- În ceea ce privește noile infrastructuri financiare, JEREMIE, JASPERS, JESSICA și JASMINE, fondurile de împrumut se află încă într-o etapă preliminară de dezvoltare și progres, iar regiunile și statele membre încă tatonează calea către abordarea noilor instrumente inovatoare. Există un interes mare față de potențialul acestora.
- Noua abordare a evaluării, adoptată de Comisie, trebuie să fie pe deplin înțeleasă și nu doar să fie pusă în aplicare în mod formal. În acest mod, aceasta poate avea un impact total asupra a) sprijinirii factorilor de decizie politică să aleagă o strategie adecvată pentru regiunea acestora și b) oferirii unei viziuni clare asupra procesului de punere în aplicare a programului. Cu toate acestea, este clar că există nevoi diferite de evaluare în state membre diferite și că stimulentele de creare a unei culturi de evaluare în administrațiile regionale și naționale au fost salutate de numeroase noi state membre.